



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

El derecho de retirada en la Unión Europea: teoría y puesta en práctica con el Brexit

Autor/es

ALMUDENA GALLARDO VALERIO

Director/es

MARIOLA URREA CORRES

Facultad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Titulación

Grado en Derecho

Departamento

DERECHO

Curso académico

2017-18



El derecho de retirada en la Unión Europea: teoría y puesta en práctica con el Brexit, de ALMUDENA GALLARDO VALERIO

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor, 2018

© Universidad de La Rioja, 2018

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es

TRABAJO FIN DE GRADO

DERECHO

**EL DERECHO DE RETIRADA EN LA
UNIÓN EUROPEA: TEORÍA Y PUESTA EN
PRÁCTICA CON EL BREXIT**

ALMUDENA GALLARDO VALERIO



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

TUTORA: Dra. Dña. MARIOLA URREA CORRES

CURSO 2017-2018

RESUMEN

El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea reconoce a los Estados miembros el derecho de retirada de la UE. Este derecho establece el procedimiento que permite materializar dicha retirada. El presente trabajo aborda un estudio sobre dicho derecho, desde una perspectiva teórica, así como práctica, a razón de su primera aplicación con el Brexit.

El trabajo se estructura en dos partes.

La primera, de carácter general, aborda el inicial silencio de los Tratados sobre el derecho de retirada hasta su regulación en la reforma de Lisboa.

La segunda parte, analiza el primer caso de retirada de un Estado miembro de la Unión Europea.

ABSTRACT

Article 50 of the Treaty on European Union recognizes the right of the Member States to withdraw from the EU. This right establishes the procedure that allows such withdrawal to materialize. The present work approaches a study on this right, from a theoretical perspective, as well as practice, because of its first application with the Brexit.

The work is structured in two parts.

Firstly, it is found the general part which addresses the initial silence of the Treaties on the right of withdrawal until its regulation in the Lisbon reform.

The second part analyzes the first case of withdrawal from a Member State of the European Union.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
I.INTRODUCCIÓN.....	5

PARTE GENERAL: LA DIMENSIÓN TEÓRICA DEL DERECHO DE RETIRADA

II. EL DERECHO DE RETIRADA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTES DE LA REFORMA DE LISBOA: EL SILENCIO DE LOS TRATADOS COMO REFERENCIA JURÍDICA.....	7
---	---

III. EL DERECHO DE RETIRADA EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA REFORMA DE LISBOA: EL PROCEDIMIENTO DE RETIRADA A LA LUZ DEL ART 50 DEL TUE...	
1. Inserción del derecho de retirada en el TUE.....	10
2. Características principales del derecho de retirada.....	11

PARTE ESPECIAL: LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO DE RETIRADA

IV. LA RETIRADA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL BREXIT COMO PRIMERA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 50 DEL TUE.....	14
1. El Reino Unido y la decisión de retirada de la UE: El referéndum.....	14
1.1. La propuesta que la Unión Europea ofreció al Reino Unido para evitar el Brexit... 14	
1.1.1.La decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de 18 de febrero de 2016... 14	
1.1.2.Naturaleza jurídica y eficacia de la decisión de los jefes de Estado o de Gobierno..... 15	
1.1.3.Del contenido de la propuesta de David Cameron, a las concesiones de la Decisión..... 16	
1.2. El referéndum como instrumento para la toma de decisión..... 19	
2. La notificación de Reino Unido a las instituciones europeas de la voluntad de retirada.. 20	
V. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL BREXIT	
1. Las diferentes fases de la negociación..... 22	
1.1. La primera fase de la negociación (22 de mayo de 2017 a 15 de diciembre de 2017).22	
1.1.1.Los derechos de los ciudadanos..... 23	
1.1.2.La resolución de las obligaciones de Reino Unido en materia financiera..... 24	
1.1.3.La situación de Irlanda del Norte: Acuerdo de Viernes Santo y situación fronteriza..... 24	
1.1.4.Otras cuestiones: mercado, cooperación judicial y cuestiones administrativas..... 25	
1.2. La segunda fase de la negociación (6 de febrero de 2018 hasta la actualidad)..... 25	
1.2.1.El acuerdo de retirada..... 26	

1.2.2.Documentos adicionales: Protocolo adicional para Irlanda del Norte y Orientaciones del Consejo Europeo sobre las futuras relaciones entre Reino Unido y la Unión Europea.....	28
VI. CONCLUSIONES.....	30
ANEXO I. TABLA-RESUMEN DESARROLLO TEMPORAL DEL BREXIT ...	31
BIBLIOGRAFÍA.....	34

I.INTRODUCCIÓN

El derecho de retirada de la Unión Europea se define como un mecanismo a disposición de cualquier Estado miembro, para que de manera unilateral e incondicional pueda abandonar la Unión Europea. Este derecho se introduce por primera vez en los Tratados con la reforma de Lisboa. Sin embargo, el debate sobre la posible existencia de este derecho empieza mucho antes, a pesar del silencio de los Tratados predecesor al artículo 50 del TUE.

Cuarenta y tres años después de su adhesión a las antiguas Comunidades Europeas, el Reino Unido se presenta como el primer socio de la UE que desea ejercer el derecho unilateral de retirada. A pesar de los diversos esfuerzos realizados tanto por los dirigentes de la Unión, como por David Cameron, quien fue el primer ministro británico del momento, el 23 de junio de 2016 se celebró en Reino Unido un referéndum en el cual el 51,9% de los británicos votaron a favor de la retirada de la Unión. De este modo comenzó una larga trayectoria que terminará con la desconexión de este Estado miembro.

Tras la notificación recibida por el Consejo Europeo, en la que se constata la intención del Reino Unido de abandonar la UE, comienza oficialmente un proceso de retirada, el cual durará varios años. Así, con la Comisión como órgano negociador de la Unión y Theresa May como primera ministra británica, comienzan las negociaciones, las cuales se van a dividir en dos fases.

En la primera fase se tratan los aspectos más importantes, los cuales son: los derechos de los ciudadanos, la resolución de las obligaciones de Reino Unido en materia financiera y la situación de Irlanda del Norte.

La segunda fase de las negociaciones, comienza cuando se han realizado progresos suficientes en las materias enunciadas en la primera fase. En esta segunda fase, fundamentalmente se abordará el establecimiento de un periodo transitorio, así como un futuro acuerdo de retirada.

En definitiva, el Brexit ha marcado un antes y un después en la política comunitaria, terminando con décadas de intensas relaciones entre Reino Unido y la Unión Europea tal y como las conocemos.

PARTE GENERAL:
LA DIMENSIÓN TEÓRICA DEL
DERECHO DE RETIRADA

II. EL DERECHO DE RETIRADA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTES DE LA REFORMA DEL TRATADO DE LISBOA: EL SILENCIO DE LOS TRATADOS COMO REFERENCIA JURÍDICA

Desde el comienzo del proceso de integración, el principal foco de interés de los Estados se centra en la adhesión a las Comunidades Europeas. Estas eran símbolo de crecimiento, de prosperidad, pero sobre todo de paz. Por eso, toda la atención se centró en los requisitos de entrada (establecidos en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea), pero no en los de salida.

Los iniciales Tratados de la Unión, no contemplaban una cláusula de retirada. Sin embargo, ello no impidió que determinados intereses abogaran por la posibilidad de una retirada en virtud del artículo 56.1 del Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969¹, aludiendo que ese derecho de renuncia o retiro podía inferirse de la naturaleza del propio Tratado. Este argumento se refuerza afirmando que, en aquellos momentos, la Unión europea ostentaba la forma de una organización internacional. Pese a ello, hay que tener en cuenta que este artículo no constituye un derecho de retirada en sí mismo, sino una mera denuncia unilateral de los Tratados.

Asimismo, otros intereses abogaban por el hecho de que la retirada era posible a modo de cláusula *rebus sic stantibus*², establecida en el Art 62 del “Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados”. Por ello, en Tratados con vocación de perpetuidad en el tiempo, los Estados pueden desistir por motivo de un cambio radical en las circunstancias.

Sin embargo, otros estudiosos del Derecho Comunitario eran partidarios de la imposibilidad de un derecho de retirada, en base a la naturaleza del proceso de integración, el cual tiene el carácter de irreversible e irrenunciable, además de constatar una limitación definitiva de los derechos soberanos de los Estados³. Además, basan sus argumentos en atención al artículo 56 del Convenio de Viena anteriormente mencionado, al no existir expresamente una disposición relativa a la terminación, denuncia o abandono del mismo⁴.

¹ Dicho artículo establece lo siguiente:

Denuncia o retiro en el caso de que el Tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro: 1. Un Tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

- a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o
- b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del Tratado.

² Esta expresión proviene del latín y su traducción es “mientras continúen así las cosas”. De este modo, se permite la revisión de las obligaciones establecidas en los Tratados cuando el cumplimiento de estas, pueda resultar perjudicial para alguna de las partes debido a un cambio de circunstancias respecto del momento principal en el que se contrajo la obligación.

³ Así lo declara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el caso *Simmenthal y Costa c. Enel* respectivamente.

⁴ Para ellos, el fundamento se encontraba en: URREA CORRES, M.: “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en AA.VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*. Madrid: Colección escuela diplomática, 2005, págs. 289-290.

También hay que atender a la intención de las partes, ya que el Tratado de la Comunidad Europea deja ver una intención de vigencia ilimitada en el tiempo. Este argumento se refuerza, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, ya que la Unión Europea se consolida como una organización permanente. Finalmente, cabe destacar que los Tratados constitutivos; TUE y TFUE, se constituyen por un tiempo ilimitado⁵.

Estos argumentos se ven favorecidos por el hecho de que en ninguno de los Tratados fundacionales se hubiere insertado un derecho de retirada, además de que ningún Estado miembro hubiera pretendido retirarse de la Unión de manera oficial y efectiva. Así, para esta parte de la doctrina desfavorable a la inserción del derecho de retirada, la inexistencia de este derecho plasmado en un artículo constataba la incompatibilidad de este con el derecho de la Unión.

A pesar de todo, hemos asistido a una especie desintegración protagonizada por Groenlandia, la cual no es comparable a una retirada de un Estado miembro. Groenlandia es un territorio de Dinamarca, aunque se encuentra geográficamente situado en el continente americano. Dicho territorio no tenía estatuto propio y por tanto, poco importó al ejecutivo danés el resultado negativo obtenido en la votación acerca de la entrada en la Comunidad Económica Europea⁶. A pesar de ello, en el momento en el que Groenlandia obtiene oficialmente su estatuto de autonomía en 1979, se inician los trámites para la celebración de un referéndum acerca de la permanencia en dicha Comunidad. Finalmente, en 1981 el referéndum tiene lugar y la opinión popular decide la salida de la CEE.

La base jurídica para la retirada de Groenlandia, fue el antiguo artículo 236 del Tratado de Roma, el cual concuerda con el actual artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. Este artículo ofrecía la posibilidad de presentar enmiendas a los Tratados tras su ratificación, así como tras su posterior entrada en vigor.

Con la retirada, Groenlandia concluye un acuerdo con Europa en el ámbito pesquero, ya que este fue el principal motivo para su salida. Sin embargo, la salida de Groenlandia no es comparable al proceso de retirada iniciado recientemente por Reino Unido, ya que no era un territorio con la calificación de Estado miembro.

Por todos estos motivos, vemos como un sector de la doctrina aboga por la vocación de permanencia ilimitada en el tiempo, lo cual es totalmente incompatible con el derecho de retirada, mientras que otro sector aboga por la posibilidad de que un Estado abandone la unión.

De este modo, durante la época anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, prosigue la incertidumbre acerca de la existencia o no de un derecho de retirada unilateral de un Estado Miembro de la Unión, lo cual no es solucionado, pero sí paralizado en cierto modo, con la inclusión de cláusulas *opting out*⁷ en los procedimientos de reforma de los Tratados.

El hecho de abandonar la unión queda abordado por primera vez de manera oficial en el fallido Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, el cual introduce en su

⁵ Como prueba de ello, el artículo 53 del Tratado de la Unión Europea afirma que dicho Tratado se constituye por un periodo de tiempo ilimitado.

⁶ Mientras que la población danesa voto a favor de la integración en la CEE con un 63% de los votos, en Groenlandia el 70% de la población había votado en contra.

⁷ Cláusulas de exención concedidas a determinados países de la UE para quedarse al margen en determinadas políticas y así lograr impedir un bloqueo general.

artículo I 60 este derecho. El hecho de que este tema no se hubiera Tratado formalmente en un Tratado con anterioridad puede deberse a diversos factores, como pueden ser no poner en duda el compromiso duradero de permanencia de los Estados miembros, no dar una posibilidad de retirada que podría haber aumentado la probabilidad de frustrar el proceso de integración o la gran complejidad jurídica que entrañaba el elaborar este artículo.

Según Brian Kerr, un conocido diplomático británico, los primeros motivos por los que se pensó la inclusión del derecho de retirada, fueron principalmente relativos a la lucha contra las campañas lanzadas por parte de algunos sectores de Reino Unido contra la UE, ya que afirmaban que la integración en la Unión era como una “entrada en un callejón sin salida”, ya que no se establecía expresamente la posibilidad de retirada⁸.

⁸Gatti, M. “Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause”. *European papers: a journal on law and integration*, 2017, Vol. 2, núm. 1, págs. 165.

III. EL DERECHO DE RETIRADA EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA REFORMA DE LISBOA; EL PROCEDIMIENTO DE RETIRADA A LA LUZ DEL ART 50 DEL TUE

1. Inserción del derecho de retirada en el TUE

Ante la falta de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, su esencia es trasladada en gran parte al Tratado de Lisboa, y con ello se traslada también este derecho, que queda insertado en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea⁹.

El Tratado de Lisboa fue firmado el día 13 de diciembre de 2007 en el Monasterio de los Jerónimos, aunque su entrada en vigor no se produjo hasta el 1 de diciembre de 2009, cuando todos los Estados lo ratificaron. Con la entrada en vigor de este tratado, se inserta por primera vez el derecho de retirada en una norma con eficacia jurídica.

Las voces más críticas se alzaron contra este artículo, afirmando que no soluciona todas las dudas existentes acerca del derecho de retirada de forma efectiva, ya que contiene un protocolo a seguir muy rudimentario, haciendo difícil su efectiva aplicación. Sin embargo, otras corrientes afirmaban que este derecho no era tan deficiente, ya que establece un procedimiento para la retirada, y por tanto, fomenta una forma de salida ordenada.

Parte de la doctrina más favorable a su inclusión veían necesario la introducción de un derecho de retirada para poder conservar la soberanía nacional de los Estados integrantes de la Unión¹⁰. A ello hay que añadir el hecho de que, aclaraba los posibles costes que podía tener la retirada, y ello podía servir de elemento disuasorio.

Cabe añadir que los estudiosos del derecho con una idea más anti europeísta estaban a favor de la inclusión de este derecho, mostrando en su opinión, un bajo nivel de desarrollo en el proceso integración de la Unión. De este modo, se afirmaban que la unión se asemeja más a una organización y no tanto ese objetivo cuasi federal pretendido desde sus inicios.

Por contrapartida, otra parte de la doctrina abogaba por el error que suponía la inclusión de esta cláusula, alegando la posible coacción que se pudiera llegar a sufrir por parte de los Estados más poderosos hacia la propia Unión. Así, se temió que ante el surgimiento de un profundo desacuerdo en algún ámbito clave de decisión, estos podían llegar a amenazar con retirarse de la unión si no se toma una postura favorable a sus intereses. Por tanto, afirmaban que podía usarse como mecanismo de presión. Además, se extendió el temor de que se podría producir un “efecto dominó” y por tanto podría llegar el momento en el que se de la desintegración de la Unión.

⁹ En lo relativo a el traslado de la esencia a el Tratado de Lisboa, en dicho texto se mantienen los preceptos de la primera parte del Tratado constitucional sobre: objetivos de personalidad jurídica única, ciudadanía de la Unión, cláusula de solidaridad, retirada voluntaria de la UE y revisión de los Tratados. Así se expone en: MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Hacia un nuevo Tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca”. *Real Instituto Elcano*, 2007, núm 76. pág 4.

A pesar de esas opiniones, se insertó dicho derecho, el cual es la única vía legal que tienen los Estados miembros para abandonar la unión.

2. Características principales del derecho de retirada

En primer lugar, el artículo 50 ofrece la posibilidad de una retirada unilateral, lo que significa que no es necesario que exista un acuerdo entre Estados. Así pues, basta con la voluntad inequívoca del Estado en cuestión. Por ello, el artículo utiliza la expresión notificar en vez de solicitar¹¹. Aquí se puede vislumbrar una clara diferencia con el procedimiento de adhesión, en el cual es necesario el pronunciamiento unánime del Consejo tras haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

En segundo lugar, es una retirada incondicional, frente a la que no hay que alegar motivo alguno que justifique la salida.

En tercer lugar, el derecho de retirada se articula a dos niveles: nivel interno y nivel europeo.

El primer nivel es relativo a una fase interna del Estado en cuestión que desee abandonar la Unión. En este sentido, el propio Estado que desee retirarse deberá hacerlo conforme a sus normas constitucionales, lo cual debe ser vigilado por las autoridades internas del Estado. En el supuesto de que España quisiera abandonar la Unión, se atendería al artículo 93 de la Constitución, ya que es necesario usar el mismo procedimiento que el utilizado para la adhesión. Este procedimiento requeriría una Ley orgánica que emane de las Cortes Generales¹².

El segundo es a nivel europeo, es decir, en él intervienen las instituciones de la Unión. En este nivel el procedimiento puede desarrollarse con dos finales alternativos: la conclusión de un acuerdo o la salida sin acuerdo. Para ambos posibles finales, el procedimiento comienza a articularse cuando el Consejo Europeo recibe una notificación del Estado que desee retirarse.

En el supuesto de que finalmente se logre dicho acuerdo, este se realizará en atención al siguiente procedimiento: Tras la notificación recibida por el Consejo Europeo, este proporcionará las directrices necesarias para el intento de celebración de un acuerdo. Este pacto deberá establecerse mediante mayoría cualificada del Consejo de ministros de la unión. Se negociará tanto la retirada, como las futuras relaciones según lo establecido en el Art 218.3 del Tratado de funcionamiento de la Unión europea¹³.

¹¹ DE MIGUEL BÁRCENA, J.: “La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm.165, 2014, pág 223.

¹² Estos dos niveles, así como la posibilidad de utilizar el artículo 93 de la Constitución son analizados por la profesora Urrea en: URREA CORRES, M.: “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en AA.VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*. Madrid: Colección escuela diplomática, 2005, págs. 292-294.

¹³ Así el citado artículo 218.3 establece lo siguiente: “La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.”

Los Tratados dejan de aplicarse al Estado en cuestión desde la fecha en la cual entre en vigor el acuerdo de retirada. El plazo establecido es flexible, ya que como hemos visto actualmente con el supuesto de la retirada de Reino Unido, cabe una prórroga del mismo. Realmente es muy difícil que el proceso pueda realizarse en el plazo de dos años establecido. De ahí que el plazo puede ser ampliado en caso de necesidad, mediante decisión del Consejo Europeo por unanimidad¹⁴.

Así, podemos ver como el propio artículo facilita una forma de retirada consensuada, debido a la conveniencia de la elaboración de un acuerdo¹⁵. Durante todo este periodo, el Estado que desee salir de la UE será miembro de pleno derecho desde un punto de vista jurídico¹⁶.

En el supuesto de que finalmente no se logre un acuerdo, el Estado se retirará transcurrido el periodo de 2 años establecido en el artículo 50.3 del TUE. En este caso, se dejarán de aplicar los Tratados cuando transcurran dos años desde la notificación al Consejo Europeo acerca de su voluntad de retirada. Puede ocurrir que el plazo para lograr un acuerdo no quede ampliado, y que por tanto, se produzca una salida automática de la UE.

Cuando el proceso termine, el papel del tribunal de justicia de la UE es clave, ya que el acuerdo está sujeto a su jurisdicción. En este sentido, el TJUE puede ejercer un control jurisdiccional sobre el acuerdo, ante la interposición de recursos o de cuestiones prejudiciales.

La efectiva aplicación del derecho de retirada conlleva la no aplicación de los Tratados constitutivos al Estado en cuestión, pasando este a tener la consideración de “tercer Estado”. De este modo, no tendrá privilegio alguno en caso de que en un futuro decida comenzar un procedimiento de adhesión a la Unión, debiendo cumplir los requisitos generales del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea y tampoco será sancionado por la decisión que hubiera tomado en el pasado acerca de su abandono.

Si bien es verdad que, si finalmente la retirada se produce en base a un acuerdo, este Estado puede tener unas relaciones más estrechas con la Unión en comparación con otro tercer Estado. Sin embargo, ello no supone ningún privilegio a la hora de solicitar la readhesión.

Para finalizar el análisis de la fase europea, cabe destacar el especial papel que protagoniza la Comisión en el proceso de retirada, ya que ejerce de negociador, siendo Michel Barnier el jefe de estas. La Comisión deberá informar de los avances conseguidos en sus negociaciones tanto al Parlamento Europeo como al Consejo.

¹⁴ Al ser un proceso que se usa de manera novedosa, no queda realmente claro cuantas veces puede realizarse esa prórroga

¹⁵ La posibilidad de que se produzca una retirada sin acuerdo es prácticamente inviable, ya que gran parte de los Estados miembros llevan en la Unión bastantes años, y se han forjado muchas relaciones: estratégicas, económicas, comerciales, políticas, sociales etc..

¹⁶ Salvo por lo que respecta a el derecho de negociación de ese futuro acuerdo, por parte de su representante en el Consejo europeo, en el consejo y órganos preparatorios.

PARTE ESPECIAL:
LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL
DERECHO DE RETIRADA

IV. LA RETIRADA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL BREXIT COMO PRIMERA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 50 DEL TUE

1. El Reino Unido y la decisión de retirada de la UE: El referéndum

1.1 La propuesta que la Unión Europea ofreció al Reino Unido para evitar el Brexit

Tras la victoria electoral de David Cameron por mayoría absoluta, este envió una carta el 10 de noviembre de 2015 a Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, bajo el título “Un nuevo acuerdo para Reino Unido en una unión europea reformada”, aunque comúnmente es más conocida como “Un intento apresurado de evitar el Brexit”. Esta carta en realidad es la respuesta a la pregunta realizada a Reino Unido en el anterior Consejo Europeo, acerca de las materias a reformar en relación con las preocupaciones de los británicos sobre su posición en la Unión.

La intención del primer ministro británico siempre fue que Reino Unido permaneciese en la Unión, pero con pequeñas reformas para satisfacer más adecuadamente los intereses de los británicos¹⁷. Por ello, se dedicó a realizar una propuesta a la UE con el fin de conseguir concesiones que hicieran más atractiva la idea de quedarse en Europa a los ciudadanos británicos. En resumen, esta propuesta plasma un deseo de flexibilidad para las obligaciones contraídas por Reino Unido.

Tras esa propuesta realizada por David Cameron, la respuesta de la UE se concretó en la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de 18 de febrero de 2016. Las cuatro grandes cuestiones que se tratan en la carta de David Cameron constituyen el contenido de la posterior Decisión. Esta se compone de un conjunto de disposiciones, las cuales pretenden dar solución a las inquietudes de Reino Unido, que estaban gestando en la sociedad un sentimiento desfavorable a la pertenencia de Reino Unido en la UE.

1.1.1 La Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de 18 de febrero de 2016

El Consejo aprobó dicha Decisión, acompañada por seis declaraciones¹⁸. La aprobación de la misma por parte del Consejo, dio lugar a un paquete de medidas. La Decisión está formada por un conjunto de disposiciones que configuran un nuevo régimen para Reino Unido como miembro de la UE, siendo este perfectamente compatible con el contenido de los Tratados,

¹⁷ Así lo afirmó en el discurso que lanzó en Londres el 23 de enero de 2013: “es erróneo preguntar a la gente si nos quedamos o nos vamos antes de haber tenido la oportunidad de corregir esta relación”.

¹⁸ Así lo aclara José Martín y Pérez de Nanclares, estableciendo que se trata de una decisión que contiene: un proyecto de decisión del consejo en materia de gestión eficaz de la unión bancaria y mayor integración en la zona euro, otra declaración del consejo Europeo sobre la competitividad y otras cuatro declaraciones de la comisión, las cuales tratan de la subsidiaridad, prestaciones sociales, mecanismo de salvaguarda en caso de excepcional afluencia de trabajadores al reino unido procedentes de Estados miembros de la unión y sobre el abuso del derecho de libre circulación de personas. Este mismo añade que, como complemento interpretativo de dicho paquete de medidas, se estableció por parte del consejo europeo 4 declaraciones adicionales, en las que se afirma que en la decisión se han Tratado las cuestiones reflejadas en la carga de 10 de noviembre de 2015. Además, establece que el contenido de la decisión es compatible con los Tratados constitutivos. Además, esta es jurídicamente vinculante y solo puede modificarse cuando concorra común acuerdo de los Jefes de Estado o Gobierno.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016.

además de ser jurídicamente vinculante. Dicho contenido solo puede modificarse cuando concorra acuerdo entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE

El conjunto de disposiciones que conforman la Decisión, solo podía ser efectivo, en caso de que el Gobierno británico hubiera informado al Secretario General del Consejo la intención de Reino Unido de seguir permaneciendo en la UE.

Con el resultado favorable del referéndum al Brexit, la Decisión pasa a un segundo plano y el artículo 50 del TUE pasa a ser el elemento clave a tratar.

1.1.2 Naturaleza jurídica y eficacia de la decisión de los jefes de Estado o de Gobierno

Desde los sectores jurídicos, la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno presentó diversas dudas, especialmente en torno a su naturaleza. Así, se plantearon dudas acerca de si la Decisión constituía un acto de derecho, un acto no normativo o hasta ante un acto *Sui generis*. Para dar respuesta a esta pregunta, hay que atender principalmente a si ese texto es jurídicamente vinculante o no.

En primer lugar, podemos afirmar que no nos encontramos ante un acto de derecho de la Unión, ya que no se realiza conforme al procedimiento establecido en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, ni tampoco conforme a lo establecido en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El hecho de que este acuerdo no tuviera dicha naturaleza, podía tener como fin la imposibilidad de su impugnación, así como su posterior enjuiciamiento.

En segundo lugar, tampoco es un acuerdo político o internacional no normativo ya que, aunque podemos confirmar que tiene alguno de los elementos formales típicos de este tipo de actos, no podemos calificarlo así debido a la vinculación jurídica. Así pues, la decisión no contiene ninguna cláusula que establezca expresamente el carácter no vinculante de la misma.

En tercer lugar, no se puede calificar como un instrumento jurídico *sui generis*, ya que, aunque el trasfondo del texto pueda ser tomado como un acuerdo en materia política para la posterior modificación de los Tratados constitutivos, volvemos a tropezar con el problema relativo a la vinculación jurídica.

Sin embargo, sí que puede llegar a ser calificado como Tratado según la definición proporcionada por artículo 2.1.a del Convenio de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.¹⁹

Para ver si encaja totalmente como Tratado, resta analizar si dicha Decisión es jurídicamente vinculante. Así, aunque no se establezca una disposición que lo aclare de manera expresa, podemos encontrar pequeñas pruebas que nos llevan a afirmar la voluntad clara de las partes, respecto a su carácter. Un ejemplo de esas pruebas es el contexto en el que fue generado, así como el hecho de que el texto fuera registrado por parte de Reino Unido en las Naciones Unidas²⁰.

¹⁹ Según dicho artículo, “se entiende por Tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

²⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, págs.7-23.

La eficacia de este acuerdo queda supeditada a la condición principal de que sólo entrará en vigor, si el referéndum es favorable a la permanencia de Reino Unido en la Unión. En caso de que el referéndum fuera desfavorable, se valorarían otros posibles escenarios, como así ocurrió. Por tanto, podemos ver cómo nos encontramos ante una condición similar a lo que pudiera ser una cláusula suspensiva en nuestro derecho civil español. Esta condición es perfectamente válida siempre y cuando se exprese de manera inequívoca, ya que queda amparada bajo el principio de autonomía de la voluntad de las partes, vigente en el derecho internacional.

Finalmente, la proposición se materializa en un acuerdo logrado tras una reunión del Consejo Europeo durante los días 18 y 19 de febrero de 2016. Pese al logro de ese acuerdo, los miembros de la Unión dejan evidente su hastío hacia la constante intención de Reino Unido de conseguir un trato diferenciado, aunque si bien es verdad, también les atemorizaba la posibilidad de pensar en un Brexit. Sin embargo, gran parte de las posiciones sobre las que se llegaron a un acuerdo, no conllevaban un privilegio exclusivo para Reino Unido, sino también para otros países, como pueden ser los países no integrantes de la Eurozona.

1.1.3 Del contenido de la propuesta de David Cameron, a las concesiones de la Decisión

Dicha Decisión recoge 4 áreas en las que considera conveniente trabajar para así lograr un nuevo acuerdo entre Reino Unido y la Unión: Gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración.²¹

En primer lugar, en lo relativo a la Gobernanza económica, el Consejo Europeo quiso dar solución al problema que presentaban aquellos Estados que no adoptaron el euro como moneda. Así, hay determinadas reformas relativas al ámbito económico, que, en opinión de Reino Unido, no deberían afectar a los países que no han adoptado el euro. Esto se hace patente sobre todo en los últimos años, donde la crisis ha sacudido los cimientos de la Unión y los poderes políticos se han visto abocados a realizar diversas reformas de gran enjundia económica (Ejemplo: Convergencia económica, fiscal y social, estabilidad financiera e inversión...)

Además, se acordó la inserción de un mecanismo de suspensión; una especie de freno de emergencia que conlleva la paralización de aquellas decisiones en materia económica, en la que un Estado miembro de la Unión bancaria se opusiera.²² El Estado que no tenga como moneda el euro, debería justificar porqué ese acto puede socavar sus intereses.

Realmente, en este punto el Reino Unido no ofreció pretensiones exageradas, ya que los Estados que no han aceptado la tercera fase del euro, no están vinculados por las obligaciones de la misma derivada de la moneda única, así como de su protección.

Esta pretensión de Reino Unido está indirectamente relacionada con la intención de lograr una integración diferenciada, ya que esta decisión facilita que los Estados que tienen como moneda común el euro, puedan profundizar en su unión, sin los frenos de aquellos que tengan otra moneda.

²¹ TENORIO MARCIÁ, J.C.: “Acuerdo Reino Unido - Unión Europea: El último intento por evitar el Brexit”. *Revista de estudios europeos*, núm.71, 2018, págs. 439-454.

²² MANGAS MARTÍN, A.: “España y el riesgo del Brexit”, *Círculo cívico de opinión*. Madrid, 2016, págs. 10 -11.

En segundo lugar, en lo relativo a la competitividad, el Reino Unido realizó una petición para lograr una cierta contención y equilibrio en la regulación. El Consejo Europeo dio amplias concesiones en este sentido, ya que no se requiere un efectivo cambio en los Tratados, sino un mero cambio de actitud en la toma de decisiones.

Desde el Consejo, se accedió a realizar una simplificación de la legislación y a dar una menor carga administrativa empresarial²³. Los límites que este impuso, son relativos a materias especialmente sensibles, como pueden ser la protección de los consumidores, de la salud, de los trabajadores o del medio ambiente.²⁴

En tercer lugar, se trató el asunto relativo a la soberanía, lo cual es más complejo y delicado, ya que está en directa relación con el principio más sonado de la Unión, desde la época de Robert Schuman: “Una unión cada vez más estrecha”. En este punto, Cameron discrepa, por lo menos, en las decisiones que tengan que ver con Reino Unido. Así, pretende que se rompa la creciente transmisión de competencias desde los Estados miembros hacia la Unión.

El Consejo no acepta revisar el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, en el cual se contiene dicho principio, ya que lo considera una concesión excesiva y que carece de sentido, porque cualquier ampliación de competencias que se pretenda desde la Unión, pasa por una reforma de los Tratados, frente a la cual se puede oponer Reino Unido.

A ello hay que añadir que el primer ministro británico deseaba reformas relativas al principio de subsidiaridad como mecanismo de control. En el fondo, su intención pasa por vetar y someter a la Comisión, instrumentando los parlamentos nacionales.

En este sentido, el Consejo Europeo fue flexible y realizó ciertas concesiones. En primer lugar, estuvo dispuesto a realizar un cambio en lo establecido en el artículo 7 del protocolo²⁵, el cual establece un plazo de 8 semanas para la emisión por parte de los parlamentos nacionales, de un informe que valore la vulneración o no del principio de subsidiaridad. El consejo aceptó ampliar este plazo a 12 semanas. Además, si dichos informes contienen una opinión de que se vulnera dicho principio, por parte de un 55% de los miembros del consejo o de los votos dados a los Parlamentos nacionales, la presidencia del Consejo deberá abrir un debate para tratar la cuestión. En este sentido, el Consejo se compromete a suspender el examen del proyecto en cuestión, salvo que se modifique en base a lo expuesto en los informes.²⁶

En cuarto lugar, cabe tratar el tema de la inmigración procedente de los países de la Unión, el cual es el punto más sensible para la opinión pública, tanto británica como europea. La contextualización de dicha preocupación la podemos encontrar en otros países de nuestro

²³ MENON, A.: “Le Royaume- Uni et l Union européenne: rester ou sortir?”. *Fondation Robert Schuman*, núm 354, 2015, págs. 1-5

Tal y como se afirma en la siguiente publicación, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha producido una notable reducción legislativa en dicho ámbito.

²⁴ MANGAS MARTÍN, A.: “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿Salir o cambiar la Unión?”, *Real Instituto Elcano*. Madrid, 2016.

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

²⁶ MANGAS MARTÍN, A.: “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿Salir o cambiar la Unión?”, *Real Instituto Elcano*. Madrid, 2016.

entorno, como por ejemplo en Alemania, ya que allí fueron de aplicación medidas restrictivas de prestaciones públicas a los ciudadanos inmigrantes en determinadas circunstancias.

Tras el saneamiento logrado por la económica británica después de intensos años de crisis, David Cameron asegura que la inmigración se ha convertido en un gran problema, especialmente en lo relativo a el aumento de gastos para prestaciones sociales como puede ser educación o sanidad. La percepción de los británicos de este suceso como un problema, ha aumentado a medida que se han producido nuevas adhesiones de países a la UE, procedentes del Este y Sur de Europa.

Por ello, su petición se basa en una restricción del derecho a la libre circulación, el cual es un derecho fundamental de la Unión, muy relacionado con la propia integración. Este derecho está reconocido en el artículo 18.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión, y por ello, el Consejo no va a permitir su restricción en cualquier ocasión.

Ante esta petición, el Consejo afirma que el marco legal para acomodar dichas pretensiones lo podemos encontrar en el propio derecho de la Unión, concretamente en la Directiva 2004/38. Esta norma reconoce la igualdad de trato entre los nacionales del país en cuestión y los provenientes de otros países de la Unión, siempre y cuando cumplan con los requisitos de estar en posesión de un seguro médico, así como de medios económicos para su subsistencia. Por tanto, la igualdad de trato solo es exigible en el caso de que el sujeto cumpla estos requisitos. Finalmente, en base a la directiva citada anteriormente, no se ha puesto ningún impedimento para que el Estado de cogida se cerciore si realmente el sujeto tiene un vínculo real y efectivo con el país al que está solicitando las prestaciones.

A la vista de lo expuesto, las peticiones realizadas por Reino Unido pueden ser resueltas según la directiva mencionada anteriormente y, por tanto, las prestaciones sociales pueden ser restringidas, además de sujetas a revisión.

En conclusión, este acuerdo se valora de manera positiva, ya que no se acordaron concesiones exclusivas para Reino Unido, sino que dichos beneficios también afectaban a otros países, como sucedió con aquellos Estados que no han aceptado el euro como moneda. A pesar de ello, se creó la imagen de una gran concesión a Reino Unido, lo cual daba alas al voto favorable a la no retirada del Estado de la UE.

1.2 El referéndum como instrumento para la toma de decisión

David Cameron, en cumplimiento de su propuesta electoral la cual catapultó su reelección como primer ministro, realizó un referéndum para preguntar a la población de Reino Unido acerca de su deseo de pertenencia a la Unión Europea²⁷

El 23 de junio de 2016 se celebró el Referéndum en Reino Unido, por el que se preguntaba a los ciudadanos británicos sobre su deseo de permanecer en la Unión Europea. Ello no resultó un suceso especialmente novedoso, ya que hace 43 años que el primer ministro Harold Wilson,

²⁷ Realmente, nos encontramos ante una propuesta que representó el grueso de su campaña electoral, la cual no fue una decisión meditada, sino una mera estrategia electoral, con la cual se quiso sacar provecho de las fervientes emociones antieuropeistas crecientes en ciertos sectores británicos.

dio paso al primer referéndum relativo a la cuestión de permanencia de RU en las antiguas Comunidades Europeas.²⁸

Con todo ello, cabe preguntarnos la importancia que tiene el mecanismo del referéndum en Reino Unido. Podemos afirmar que, dicho Estado es una democracia representativa con un régimen parlamentario, y por tanto el referéndum es algo excepcional, teóricamente con valor meramente consultivo. Por ello, la mayoría de los estudiosos del derecho de Reino Unido afirmaban su carácter consultivo y no vinculante.²⁹

Ya en el Informe realizado por la cámara de los Lores en 2010, se establecen cuáles son las cuestiones con relevancia constitucional fundamentales, en las cuales es posible la realización de un referéndum. Estas materias son: Abolición de la monarquía, salida de la Unión Europea, la independencia de alguna nación del Reino Unido, la abolición de una Cámara del Parlamento, el cambio de sistema electoral en la Cámara de los Comunes, el cambio de moneda o la aprobación de una Constitución Escrita.

En dicho informe, además se habla del mecanismo del referéndum con ciertas cautelas, por lo que es muy adecuado que sea el Parlamento quien apruebe la realización de estos, caso por caso, para impedir que se convierta en un instrumento político en manos del gobierno. Por ello, la celebración de un referéndum es decidida por el Parlamento, en ausencia de normas constitucionales que fijen de antemano los supuestos en que el referéndum es exigido.³⁰

De este modo, la regulación general de los referéndums en Reino Unido la podemos encontrar en la “Political parties, Elections and Referendum Act”³¹, sin perjuicio de las especialidades que puedan tener determinadas materias en sus regulaciones.

En particular, la regulación del referéndum ocurrido para la salida de Reino Unido de la Unión, se da mediante la “European Referendum Act 2015”, la cual es la ley que hizo el parlamento para que se llevase a cabo dicho proceso de decisión.

2. La notificación de Reino Unido a las instituciones europeas de la voluntad de retirada

El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea no ofrece pista alguna acerca de cuál es el periodo que ostenta el Estado que desee retirarse para notificar oficialmente su intención. Esto es así porque la formación de la intención de retirada es algo que queda al arbitrio del Estado en cuestión, según sus procedimientos internos de decisión. Por tanto, ni hay plazo, ni puede señalarse uno al uso. En este sentido, se presumió que Reino Unido no iba a usar esto para alargar indebidamente los plazos y así obtener cierta ventaja en las negociaciones. Por

²⁸ El referéndum culminó con un resultado favorable a la retirada de la unión. Sin embargo, dicho resultado se mostró muy ajustado ya que solo el 51,9% contestó afirmativamente a la pregunta formulada: “Do you think the United Kingdom should stay in the European Community?”

La campaña a favor del sí, bajo el lema “ Britain in Europe” fue apoyada por grandes cargos del momento, como pueden ser Harold Wilson, James Callaghan, Denis Healey y Roy Jenkins entre otros.

²⁹ CONSTANTINESCO, V., Participación y exclusión política: causas, mecanismos y consecuencias. Tirant lo Blanch, 2018, págs. 483-496.

³⁰ CASTELLÁ ANDREU, M.J.: “El referéndum sobre el Brexit: Una historia inacabada”. *Revista de Derecho Político de la Uned*, núm. 97, 2016, pág. 304.

³¹ Ley británica que regula, entre otras cosas, la realización de referéndums en Reino Unido

tanto, en todo momento se presumió la buena fe del gobierno británico.³² Este apartado de la notificación es clave, ya que hasta que no se materializa, no se pueden comenzar las negociaciones.

El hecho de que el primer ministro, no pudiera activar sin aprobación del parlamento el procedimiento de retirada en atención al resultado obtenido en el referéndum, fue algo muy discutido. Tanto es así, que se llevó ante el Tribunal Supremo al que se le preguntó si el gobierno podía iniciar el procedimiento de retirada usando su “*poder prerrogativo*”³³, es decir, el poder de la corona ejercido por el primer ministro sin necesidad de consentimiento parlamentario. El gobierno se basó principalmente en dos argumentos para fundamentar su pretensión.

En primer lugar, afirmó que la notificación del inicio del proceso de retirada es un acto administrativo realizado bajo el derecho internacional. Por ello, el gobierno de turno es el encargado de hacerlo, ya que simplemente consiste en poner en práctica la voluntad del pueblo.

En segundo lugar, aclaró que el hecho de activar el artículo 50 del TUE, no implicaría un cambio en las obligaciones de Reino Unido bajo la Ley de Comunidades Europeas de 1972.³⁴

Así pues, el gobierno afirma que el poder prerrogativo incluye las decisiones para las condiciones de las relaciones internacionales, así como la suscripción o denuncia de los Tratados”.³⁵ De este modo se alzaron diversas voces³⁶ contrarias a esta idea, afirmando la imperiosa necesidad de que el parlamento otorgara autorización. Así, se confirmaba que el referéndum era meramente consultivo y que por tanto, el parlamento es el encargado de decidir si finalmente se debía producir el inicio del proceso de retirada o no.

El conflicto proviene de que ni el artículo 50 ni el “European referendum Act de 2015”, establecieron una forma específica en la que se debe comunicar la decisión de un Estado miembro de retirarse de la Unión. Por un lado, el artículo 50 remite a las normas internas de cada Estado miembro, las cuales van a regir esta serie de supuestos. Por otro lado, el “European referendum Act 2015” no establece ninguna forma de comunicación específica.

Finalmente, este asunto llegó al Tribunal Supremo británico el 24 de enero de 2017 mediante el conocido “Asunto Miller”. El High Court of Justice, aceptó que el gobierno no tenía potestad para activar el artículo 50, sin antes contar con el beneplácito y autorización del

³² MANGAS MARTIN, A.: “Posbrenxit: una Europa confusa entre el desánimo y la incertidumbre”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid, 2016, N°54, págs 427-437.

³³ Expresión que proviene de la época medieval, cuando se produjo la “Proclamatio by the Crown act” en 1539, por el que se le concede a Enrique VII la capacidad de hacer leyes como si del parlamento se tratara.

Posteriormente, esta expresión avanza con la evolución constitucional fruto de la revolución gloriosa y el desplazamiento del poder soberano al parlamento.

Actualmente, esta expresión sigue vigente de manera parcial, a pesar de que los tribunales la hayan calificado en varias ocasiones como una “reliquia del pasado”.

³⁴ Así, la European Communities Act es una ley a la que el gobierno está plenamente sujeto, no pudiendo realizar ninguna modificación sobre ella.

³⁵ RATIO, J. RAULUS, H., “The UK EU referendum and the move towards Brexit”. *Maastricht Journal of European and comparative law*. núm. 1, 2017, pág. 30.

³⁶ Esta postura la encabeza Gina Miller, aunque la defensa del caso fue encargada a el Secretario de Estado para la salida del RU de la UE.

parlamento, ya que activar dicho artículo implicaba cambios legislativos de suma importancia, y ello es competencia del parlamento. Para realizar esta afirmación, dicho tribunal realizó un análisis de los principios constitucionales básicos de Reino Unido, centrándose especialmente el que establece lo siguiente: “El parlamento puede sancionar y derogar leyes con motivo de la soberanía que ostenta. La corona no puede ejercer sus prerrogativas para derogar aquellas leyes aprobadas por el parlamento, ya que este es símbolo de soberanía.”

Además, el citado tribunal afirmó que la declaración realizada por la Cámara de los Comunes, en la que se solicita al Gobierno británico que presente la declaración de retirada, no tiene carácter jurídico, en el sentido de que no es equiparable a una ley. Este documento tendría importancia sólo en el ámbito político.

El tribunal constató que la regla de la prerrogativa real existe y está vigente, sin embargo, sus efectos sólo se dan en el ámbito internacional, y en este caso nos encontramos en el ámbito interno de Reino Unido. Además, se da en aquellas áreas no cubiertas en su totalidad por la ley.

De este modo, el Tribunal Supremo de Reino Unido aclaró también en esa misma sentencia, que no era necesario consultar a instancias legislativas regionales (Irlanda del Norte, Escocia y Gales) ni que estas den su consentimiento previo a la notificación de retirada, ya que las relaciones con la UE y otras cuestiones en materia de asuntos exteriores están reservadas al Gobierno de Reino Unido³⁷. Por tanto, estos lugares mencionados no ostentan ningún derecho de veto.

En conclusión, se constata la insuficiencia de la “*prerrogativa real*” del primer ministro, para activar el procedimiento de retirada. Así, era necesaria una ley del parlamento, que lo habilitara. Por tanto, se presentó un proyecto de ley³⁸, para dar al primer ministro capacidad de notificar a el Consejo Europeo la intención de retirada de la Unión.

La aprobación de dicho proyecto de ley se dio tras el beneplácito de la cámara de los Comunes y de los Lores, tras un periodo de debates. Así, finalmente se consiguió el asentimiento real, con lo que se aprobó de manera definitiva.

Mediante estas sentencias redactadas por los tribunales anteriormente mencionados, se constata la importancia del parlamento en el proceso de retirada. Este proceso descrito se asemeja a un control previo de constitucional.

Finalmente, el 29 de marzo de 2017, Reino Unido notificó de manera oficial su intención de abandonar la UE, mediante una carta en la que, además propone la elaboración de un acuerdo para que ambos territorios cooperen de forma especial en el ámbito económico y de seguridad, además de proponer una serie de principios para las futuras negociaciones.

³⁷CARMONA, J./CÎLIG, C./SGUEO, G.: *La retirada del Reino Unido de la Unión: aspectos jurídicos y procedimentales*. Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2017, pág .7.

³⁸ La preocupación acerca de este tema es de tal magnitud, que el día 26 de enero de 2016, antes del inicio de las negociaciones, Donald Tusk recibió una carta con las dudas de los miembros del parlamento británico sobre este asunto. Sin embargo, ello no pudo ser realizado con firmeza, ya que en primer lugar hay que proceder a la activación del Art 50, ya que sino, supondría iniciar las negociaciones de forma anticipada.

V. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL BREXIT

El proceso de negociación, se define como un periodo temporal en el cual los dirigentes británicos y europeos deberán intentar llegar a un acuerdo acerca de las futuras relaciones que regirán entre Reino Unido y la UE. Se establece como prioridad, minimizar la incertidumbre y los problemas que se puedan originar, para las empresas, los ciudadanos, y el resto de los Estados de la Unión.

Así, el 29 de abril de 2017, se celebró un Consejo Europeo extraordinario, en el que los dirigentes de la unión adoptaron por unanimidad las orientaciones para las negociaciones del Brexit³⁹. Las orientaciones constituyen la base para el marco de las negociaciones.

Dichas Orientaciones, establecen que las negociaciones se realizarán de forma unificada, es decir, el conjunto de la UE negociará con Reino Unido, y no los países de manera individual, ya que ello podría debilitar la posición de la unión. Esto también regirá durante el periodo transitorio.

Según las directrices dadas el 22 de mayo de 2017, cabe destacar que las negociaciones se van a articular mediante una estructura de dos fases, las cuales se subdividen en rondas⁴⁰, dando prioridad a una retirada ordenada.

El fundamento de la estructura de fases, tiene su origen en el hecho de tratar en la primera fase, aquellos aspectos urgentes y esenciales para una retirada ordenada (derechos de los ciudadanos, liquidación financiera y situación de Irlanda entre otros). Sólo cuando se hubieran logrado avances suficientes en estos aspectos, se podría pasar a una segunda fase.

1. Las diferentes fases de la negociación

1.1 La primera fase de la negociación (22 de mayo de 2017 a 15 de diciembre de 2017)

El 22 de mayo de 2017, el Consejo decide dar luz verde a la apertura de negociaciones con Reino Unido y designa a la Comisión como como parte negociadora de la UE, con Michel Barnier como responsable de la negociación.⁴¹

Además, este órgano adoptó unas directrices para la negociación, en las que se orienta a la Comisión sobre sus actuaciones. Así, en estas directrices se establecen en primer lugar los dos objetivos principales que va a tener esta primera fase.

³⁹ <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>

⁴⁰ La primera fase está formada por seis rondas, las cuales no se dividen en atención a los temas que abordan, sino que son meras reuniones en las que se abarcan todos los temas en su conjunto. En el Anexo I de este trabajo se puede ver de forma resumida los progresos que se hacen en cada una de las rondas.

⁴¹ En este proceso, cabe destacar el papel fundamental que desempeñan tanto la comisión Europea, como el Consejo, ya que la Comisión va a ser la encargada de las negociaciones, mientras que es el Consejo quien dará las directrices necesarias para realizar estas.

Esto fue descrito por Donald Tusk en la reunión de 15 de diciembre de 2015, la cual abordaba cuestiones relativas al procedimiento de negociación: “Hemos aprobado la estructura organizativa: El Consejo Europeo mantendrá el control político del proceso, y la Comisión actuará como negociadora de la Unión.”

El primer objetivo trata de “proporcionar mayor claridad y seguridad jurídica a los ciudadanos, empresas, interesados y asociados internacionales, sobre los efectos inmediatos de la retirada del Reino Unido de la Unión”. El segundo objetivo trata de “resolver el estado de los derechos y obligaciones de Reino Unido tras los compromisos asumidos anteriormente como Estado miembro”⁴²

De este modo, se inicia la primera fase de las negociaciones. En esta fase, la Comisión es encargada de negociar desde las directrices del Consejo Europeo y los principios y condiciones establecidos por el Parlamento Europeo. Esta primera fase tiene tres elementos principales, los cuales son clave para lograr un proceso de retirada ordenado:

1.1.1 Los derechos de los ciudadanos

El interés de esta materia queda patente tras las cuestiones planteadas por algunos parlamentarios británicos a Donald Tusk el 29 de noviembre de 2016, antes de que se realizara la notificación de retirada.

Respecto al tema de los derechos de los ciudadanos, lo que se pretende realmente es solucionar el problema sobre el futuro de los ciudadanos de la UE que se encuentren en RU y viceversa. Se quiere resolver principalmente problemas relativos al derecho de entrada y el derecho de residencia. Así, se desea conseguir una efectiva igualdad de trato, en todas aquellas materias integradas en el acuerdo. Esa igualdad abarca tanto los derechos disfrutados con anterioridad al Brexit, como a los derechos que puedan llegar a disfrutar dentro de años, como pueden ser el derecho a la pensión de jubilación.

Frente a ello, también se pretende la igualdad en el acceso al empleo, en el sentido de que ningún sujeto sufra ninguna discriminación por ser procedente de Reino Unido o de algún país de la Unión, en el respectivo país de acogida. Además, se pretende una coordinación con la Seguridad Social en el ámbito de la salud, desempleo y jubilación. Finalmente, cabe añadir la simplicidad y facilidad de los procedimientos administrativos a realizar para obtener la residencia. En este sentido, se quiere que los ciudadanos tengan el derecho a poder adquirir la residencia permanente cuando hayan pasado 5 años de residencia legal en el país de acogida. Así, se quiere proporcionar unas garantías efectivas para los derechos de los ciudadanos.

También se debe garantizar el reconocimiento de títulos y certificados formativos obtenidos tanto en cualquier Estado miembro como en Reino Unido hasta la fecha de retirada.

Esta es una gran prioridad dada la gran cantidad de ciudadanos que se encuentran en esta situación. Esto es así en tal medida, que se pidió que este asunto se tratase de forma más individualizada y no en bloque, para así garantizar que esto se empiece a aplicar de forma anticipada. Sin embargo, aunque esto no se lograra, sí que se trató como un tema prioritario.⁴³

Si no se llega al acuerdo, estas personas de Reino Unido que residan en UE serán consideradas como nacionales de un tercer Estado, con todo lo que ello conlleva; cosa que no pasaría con los ciudadanos de la Unión que se encuentren en RU.

⁴² Así se establece en las directrices proporcionadas por el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017 tras la notificación de Reino Unido de su voluntad de retirada.

⁴³ La importancia de este asunto es tal, que ya el 29 de noviembre de 2017, varios miembros del parlamento británico remitieron una carta a Donald Tusk para hacerle llegar sus dudas al respecto.

Ambas categorías de sujetos, pueden adoptar la ciudadanía del país de acogida en función de las normas internas de este.

1.1.2. Resolución de las obligaciones de Reino Unido en materia financiera

El objetivo es calcular la liquidación financiera resultante, es decir, que Reino Unido abone las obligaciones pendientes con la Unión. Por tanto, la solución pasa por realizar una liquidación sobre el presupuesto de las cuentas anuales auditadas por la Unión. Además, hay que tener en cuenta la inclusión, por parte del Tribunal de Cuentas, de la responsabilidad por el incumplimiento de los compromisos pendientes y cualquier otro gastos que se derive del procedimiento de retirada de la Unión, como por ejemplo, los costes derivados del traslado de las Agencias⁴⁴

Para realizar esta tarea, la Comisión es encargada de realizar un documento con las directrices principales a seguir, así como las fechas en la que se requiere el pago. Estas cantidades deben ir cualificadas en euros, pese a que esta no es la moneda de Reino Unido.

Si nos preguntamos acerca de la opinión de RU sobre este punto podemos concluir que Theresa May no se pronunció expresamente sobre ello cuando realizó en enero del 2017 un discurso para informar del estado de las negociaciones⁴⁵. Por tanto, el libro Blanco sobre la salida de RU de la UE, realizado por esta tampoco hizo especiales consideraciones.

1.1.3. La situación de Irlanda del Norte: Acuerdo de Viernes Santo y situación fronteriza

Pese al optimismo de algunos sectores de la doctrina, los cuales opinaban que el acuerdo de viernes santo⁴⁶ no se verá afectado por el Brexit, crece la incertidumbre de la mayor parte de la población británica respecto a este punto. Por ello, la situación de Irlanda del Norte era uno de los asuntos claves a tratar en la primera fase de las negociaciones.

La situación de Irlanda del Norte, se centra en dos puntos clave: el acuerdo de Viernes Santo y la zona de tránsito común. Estos dos puntos quedan fijados el 7 de septiembre de 2017, cuando la Comisión publica una serie de principios relativos a Irlanda e Irlanda del Norte, que deben servir como guía. En ellos se establece que el acuerdo de Viernes Santo debe seguir estando protegido, así como la continuación de la zona de tránsito común. En este sentido, se reconocen las peculiaridades de la isla y “la necesidad de encontrar soluciones imaginativas”⁴⁷.

⁴⁴D’ALFONDO, A., / POPTCHEVA, E.M., / MCELLOWNEY, J., / TILINDYTE, L.: “The Brexit negotiations: issues for the first phase”. Brussels: *Members’ Research Service*, 2017.

⁴⁵ <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.es>

⁴⁶ “Good Friday agreement” : Acuerdo de viernes santo o Acuerdo de Belfast, que se dio para acabar con el conflicto armado de Irlanda del Norte, causado por una disputa entre los “ unionistas”, favorables a mantener lazos con Reino Unido y los “Republicanos irlandeses” favorables a la independencia.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION.: “Guiding principles transmitted to EU27 for the Dialogue on Ireland/Northern Ireland”. Brussels, 2017.

De este modo, se pensaba que la retirada de la Unión por parte de Reino Unido, podía llegar a afectar a este acuerdo, que tomó forma de acuerdo internacional.

Durante esta fase de la negociación, se trata acerca de si debería o no haber una frontera entre Irlanda del Norte e Irlanda, a lo que la opinión generalizada afirma que una frontera dura empeoraría las relaciones entre ambos territorios. Finalmente, tras largas sesiones de negociación, se acuerda que no habrá ningún tipo de frontera entre ambos territorios.

Así, se pretende evitar que la retirada de Reino Unido de la Unión nos lleve a un estancamiento, además de una polarización política.⁴⁸

1.1.4. Otras cuestiones: mercado, cooperación judicial y cuestiones administrativas

Además de las cuestiones principales anteriormente mencionadas, caben añadir otra serie de aspectos. En primer lugar, cabe tratar el tema de las mercancías incluidas en el mercado bajo el derecho de la Unión, con anterioridad a la fecha de retiro. El acuerdo debe incluir garantía de que los bienes que se incluyeron legalmente en el mercado, pueden seguir estando incluidos.

En segundo lugar, se incluye el asunto relativo a la cooperación judicial de los procedimientos en curso antes de la fecha de retirada. Así, se debe garantizar dicha cooperación hasta la conclusión de los procedimientos. Lo mismo debe suceder con los procedimientos tanto administrativos como judiciales que estén en curso.

En tercer lugar, cabe añadir cuestiones administrativas relacionadas con el funcionamiento de la Unión, como puede ser la protección de bienes, fondos, instituciones o su personal.

Con anterioridad a la finalización de la primera fase, se produjo el cambio de localización de las Agencias anteriormente situadas en territorio de la Unión.

Así, se inició un procedimiento por el cual los Estados Miembros interesados presentaron su oferta con fecha máxima de 31 de julio de 2017. Finalmente, tras la evaluación por parte de la Comisión de las ofertas y el debate político La Autoridad Bancaria Europea se trasladó a París⁴⁹, mientras que la Agencia Europea del Medicamento se trasladó a Amsterdam.

Finalmente, el 8 de diciembre Donald Tusk anuncia que se han realizado avances suficientes en las negociaciones sobre la retirada de Reino Unido. Por ello, en dicha fecha da a conocer las orientaciones para proceder a continuar en la segunda fase de las negociaciones. Así, se recuerda que para que la segunda fase sea viable y culmine de forma exitosa, es necesario respetar lo establecido en la primera. De este modo, el 15 de diciembre de 2017 concluye la primera fase.

1.2 La Segunda Fase de la negociación (6 de febrero de 2018 hasta ---)

El 20 de octubre de 2017, el Consejo Europeo acuerda iniciar una serie de preparativos para dar comienzo a la segunda fase de las negociaciones. El 8 de diciembre, la Comisión

⁴⁸ PHINNEMORE, D / HAYWARD, K.: “UK Withdrawal (‘Brexit’) and the Good Friday Agreement”. European Parliament, 2017.

europea recomienda concluir esta primera fase de negociaciones y así poder pasar a la segunda fase. Para poder concluir con la primera fase, se insertó en el acuerdo una serie de “disposiciones relacionadas con la gobernanza general del acuerdo”. Esto es así, ya que es necesario insertar mecanismos para la aplicación y solución de controversias que respeten en derecho de la Unión y el papel del Tribunal de justicia de la UE” ⁵⁰.

El 29 de enero de 2018, el Consejo Europeo aprueba una serie de directrices de negociación, y se da la orden a la Comisión de que inicie en calidad de negociadora, las negociaciones sobre estos asuntos. Así, se constata la necesidad de llegar a un acuerdo respecto a la relación futura entre Reino Unido y la Unión. Por ello, el Consejo Europeo también realizó unas directrices complementarias en esta materia.

Las materias abordadas en esta segunda fase giran en torno a un periodo de transición y al marco para la futura relación entre RU y EU. Adicionalmente, el Consejo elaboró unas Directivas para la negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ya que, dada la importancia de este sector, se pensaba que lo más adecuado era su trato de forma diferenciada. Complementariamente, se deberán traducir a términos jurídicos las decisiones acordadas en la primera fase.

Además, se deberán tratar otros asuntos como pueden ser los derechos de propiedad intelectual, el acuerdo de las relaciones futuras, procedimientos de contratación pública asuntos aduaneros, protección de datos obtenidos antes de la fecha de retirada y disposiciones posiblemente aplicables a cualquier acuerdo transitorio, siempre que se establezcan de forma clara y concreta en el tiempo.

Así, el 9 de febrero de 2018, tuvo lugar la séptima ronda de negociaciones, la cual constituye la primera que se celebra en el marco de la segunda fase, en la que se pretende tratar fundamentalmente cuestiones relativas al periodo transitorio, la situación de Irlanda del Norte y el futuro acuerdo de retirada.

1.2.1. Proyecto de Acuerdo de retirada

El 28 de febrero de 2018, la Comisión publica el “Proyecto de Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea y el Euratom.”⁵¹. Este texto traduce a términos jurídicos lo logrado en la primera fase de las negociaciones, además de otros asuntos sobre los que aún no se había logrado un acuerdo. Finalmente, se incorpora lo establecido acerca del periodo transitorio.

El texto está formado por seis partes principales, las cuales se subdividen en 168 artículos. Adicionalmente se inserta un protocolo sobre Irlanda del Norte.⁵² El proyecto fue presentado

⁵⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.: “Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union”. Brussels : Council of the European Union, 22 May 2017.

⁵¹ EUROPEAN COMMISSION.: “European Commission Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, Brussels, 2018.

ante el Consejo y ante el Grupo encargado del Brexit en el Parlamento, para que se procediera a su debate, antes de iniciar su negociación con Reino Unido.

El 19 de marzo de 2018, se da a conocer una nueva versión más actualizada del Proyecto de Acuerdo de Retirada, aunque es un acuerdo parcial⁵³. Si bien es verdad que hay consenso en lo relativo a los derechos de los ciudadanos, periodo transitorio, liquidación financiera y cuestiones adicionales de la separación, no se está de acuerdo en la cuestión fronteriza de Irlanda del norte. Aun así, los progresos son adecuados y se puede seguir avanzando siempre y cuando se respeten todos los progresos realizados hasta el momento.

Cabe recordar que nos encontramos ante una simple propuesta. Su valor jurídico actual es insignificante. Sin embargo, sí que tiene gran valor político, ya que lanza una imagen de unidad en lo relativo a la toma de decisiones internas en la UE, a diferencia de la imagen que ofrece el gobierno británico con su continuo retraso.

Las primeras reacciones de Theresa May ante esta propuesta han sido de rechazo. En primer lugar, discrepa en lo relativo a la cuestión de Irlanda del Norte, llegando a hablar de una vulneración de la integridad constitucional de su país. En segundo lugar, niega la existencia de un periodo de transición efectivo y real, ya que, durante dicho plazo, será de aplicación el derecho de la Unión en su integridad. Finalmente, considera que no se abordan temas clave de especial interés como puede ser la situación de Gibraltar.

La versión definitiva del Acuerdo de retirada, así como una serie de directrices que marquen la futura relación entre ambos territorios, está previsto para octubre de 2018. Esta versión deberá ser ratificada tanto por el Parlamento Europeo y el Consejo, como por Reino Unido.

Un aspecto a destacar de dicho proyecto, es la inserción de un periodo transitorio. Así, el 19 de marzo de 2018, se llega finalmente a un acuerdo en el que se establece definitivamente que Reino Unido dispondrá de un periodo transitorio hasta su completa salida de la Unión.

Dicho periodo tiene una duración determinada y definida en el tiempo, la cual abarca desde el 30 de marzo de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020. Así, conforma un plazo de 21 meses, fecha que coincide con la finalización del marco financiero plurianual.

El periodo de transición es más que beneficioso para Reino Unido, ya que así podrá tener un correcto proceso de adaptación, tanto para sus sectores económicos, como para su ámbito político y legislativo. Asimismo, dicho periodo también puede ser beneficioso para la Unión, ya que así se pretende fomentar la creación de unas buenas relaciones entre ambas partes.

Nos podemos cuestionar que permite jurídicamente a la Unión Europea realizar ese periodo de transición, ya que ésta no puede actuar sin base jurídica, de lo contrario, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anularía lo realizado. Algunos estudiosos del Derecho Comunitarios establecen que ese derecho se puede extraer de manera implícita del artículo 50 del TUE. Otros son partidarios de que ante su no establecimiento expreso, la respuesta pasa por

⁵³ Así, en el texto se destaca en color verde los apartados en los que se ha llegado a un acuerdo y por tanto solo está sujeto a revisiones técnicas legales. En color amarillo se destaca aquello en lo que no se ha llegado a un acuerdo y por tanto precisa de cambios y aclaraciones. En color blanco se dejan aquellas cuestiones en las que hay una negociación actualmente, pero todavía no se ha llegado a un acuerdo.

la creación de un Estado tercero, que este sujeto a las mismas obligaciones que los Estados miembros.⁵⁴

En lo relativo a las instituciones y órganos, durante el periodo de transición, el Reino Unido seguirá en la estructura de la UE, sin embargo, este no puede participar en los órganos de decisión. Ello significa su retirada del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y del Consejo de ministros. Sin embargo, ello no obsta a que los representantes británicos sean asistentes en calidad de invitados, en términos políticos; siempre y cuando, en las reuniones se traten temas relativos a RU o cuando su presencia sea necesaria en interés de la Unión.

Este país estará vinculado por la totalidad del derecho de la Unión, así como por las obligaciones derivadas de nuevos acuerdos de los que esta sea parte. Sin embargo, no podrá participar en los organismos que se creen fruto de esos acuerdos. Respecto de las obligaciones que la Unión tenga con terceros países, seguirán siendo de aplicación en virtud de los acuerdos que se hubieren establecidos con esos Estados.

Además, en lo relativo a los instrumentos y estructuras, siguen siendo de aplicación durante este periodo, incluyendo el TJUE. Esta es una forma de garantizar cierta supervisión judicial.

En cuando al ámbito comercial, el requisito esencial para que Reino Unido pueda seguir participando durante este periodo en la unión aduanera y en el mercado único, es el cumplimiento de las 4 libertades, sin posibilidad de exclusión de ninguna de ellas.

Finalmente, cabe destacar algunos apuntes sobre el protocolo de Irlanda del norte, anexo al Proyecto de acuerdo de retirada. En este sentido, el protocolo recalca la especial situación de Irlanda del norte. Por ello, se recuerda, entre otras cosas a Reino Unido, su garantía de evitar una frontera dura, lo que incluye cualquier infraestructura física. Además, se recuerda el compromiso de proteger el acuerdo de 1998, así como la cooperación Norte- Sur y la economía de las islas.

1.2.2. Documentos adicionales: Orientaciones del Consejo Europeo sobre las futuras relaciones entre Reino Unido y la Unión Europea.

El 7 de marzo de 2018, el presidente del Consejo europeo, da a conocer el proyecto de orientaciones para las futuras relaciones entre Reino Unido y la Unión. Dicho proyecto se materializa en unas orientaciones definitivas presentadas el 23 de marzo de 2018 por el Consejo Europeo⁵⁵. La propuesta deja clara la intención de la UE de seguir manteniendo una estrecha relación con Reino Unido. Este conjunto de ideas quedarán recogidas en una declaración política que deberá acompañar al acuerdo de retirada.

Con ello, se pretende una cooperación estrecha en diferentes materias. Sin embargo, esto tiene ciertos límites, ya que no haya que olvidar que es un Estado que no pertenece a la Unión y que por tanto al no cumplir las mismas obligaciones que un Estado miembro, no puede tener

⁵⁴ CLAUDE PIRS, J.: "Question d'Europe 461: Brexit: La période de transition". *Fondation Robert Schuman*, 2018.

⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/media/33498/23-euco-art50-guidelines-es.pdf>

los mismos derechos. Así, en lo relativo a este ámbito tendría una opción comercial similar a la celebrada con Canadá.

En primer lugar, uno de los aspectos en el que se requiere esa cooperación estrecha es en el ámbito de la seguridad, cooperación en materia policial, así como en el ámbito judicial penal. Esto es así, ya que nos encontramos ante dos territorios muy cercanos desde el punto de vista geográfico, que se enfrentan a las mismas amenazas. Un ejemplo es el creciente terrorismo internacional experimentado en los últimos años.

Por ello, se llega a afirmar que la seguridad de todos los ciudadanos es algo que está por encima del Brexit, y que hay que salvaguardar a toda costa. Para lograrlo, se pretende lograr la implantación de mecanismos de diálogo, así como mecanismos de intercambio de información entre otros.

En segundo lugar, en lo relativo a la cuestión económica y comercial el acuerdo que más se ajusta a la realidad, teniendo en cuenta el abandono por parte de Reino Unido del mercado único, la unión aduanera y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es un acuerdo de libre comercio, si bien es verdad que se quiere conseguir que se cubran el máximo de sectores posibles, así como intentar evitar la imposición de aranceles para los productos. Es sabido que esta forma de mercado puede provocar tensiones, y por tanto el objetivo es minimizarlas, para lograr evitar sus negativas consecuencias.

Como complemento, se desea asegurar el acceso a las aguas recíprocamente, para que el sector de la pesca no se vea perjudicado. Además, se quiere evitar la interrupción de los vuelos entre ambos territorios, ya que nos encontramos ante lugares con gran proximidad territorial, entre los cuales hay continuos desplazamientos. Por tanto, se pretende asegurar la conexión entre ambos territorios.

En tercer lugar, se desea la cooperación en los ámbitos relativos al I+D+I y en el ámbito educativo, además de en las cuestiones matrimoniales y parentales. Finalmente, se desea la colaboración en el ámbito medioambiental, para lograr limitar el calentamiento global.

VI. CONCLUSIONES

Primera: Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se plasma definitivamente en un Tratado con eficacia jurídica el derecho de retirada de un Estado miembro de la Unión. De este modo cesan las incertidumbres producidas anteriormente acerca de la posibilidad de que un Estado miembro abandonara la UE.

Segunda: Desde su adhesión a las iniciales Comunidades Europeas, Reino Unido ha sido un socio reticente a la integración, lo cual ha causado constantes desavenencias que han finalizado con su retirada. Nos encontramos ante la primera retirada de un Estado miembro de la Unión Europea. Este proceso va a servir de modelo en caso de que otro Estado miembro desee iniciar su retirada.

Tercera: A pesar de la creencia de que el Brexit iba a mostrar la debilidad del proyecto de integración de la Unión, el desarrollo del mismo muestra la fortaleza de esta, al ser capaz de realizar una retirada ordenada, resolviendo el gran reto planteado, siempre desde la perspectiva del mantenimiento de unas adecuadas relaciones entre ambos territorios. Por ello, se puede afirmar que el ejercicio del derecho de retirada ha sido un punto de unión entre los integrantes de la UE, más que de separación. De este modo, el resultado del referéndum deja ver la gran división tanto territorial como generacional, de los ciudadanos británicos respecto a la cuestión europea, los cuales conforman un Reino, cada vez menos unido.

Cuarta: El proceso de retirada que actualmente está experimentando Reino Unido, reabre el viejo debate acerca del grado de integración europea. Así, desde el inicio de las comunidades europeas, han existido dos posturas dominantes. Una de ellas fiel a una integración cada vez más estrecha, mientras que la otra pugna por la necesidad de recuperar las competencias estatales atribuidas a la UE.

Quinta: Actualmente, nos encontramos ante un futuro todavía relativamente incierto respecto de determinadas materias relacionadas con el acuerdo de retirada. Así, la materia que más discusiones ha causado desde el comienzo del proceso de retirada es la cuestión de Irlanda del Norte. Frente a ello, podemos ver como en ciertas materias se ha logrado un acuerdo de forma fácil y rápida. Un ejemplo de ello es la cuestión relativa a la ciudadanía.

ANEXO I

FECHA	ACONTECIMIENTO	BREVE EXPLICACIÓN
23 de junio de 2016	Referéndum en Reino Unido.	Los ciudadanos británicos responden a la cuestión planteada por el Gobierno acerca de la permanencia de Reino Unido en la UE. A pesar de los esfuerzos negociadores para lograr un nuevo régimen para dicho país, la ciudadanía muestra su deseo de abandonar la unión.
28 de Junio de 2016	Consejo Europeo.	El Consejo aborda el resultado del referéndum, pidiendo a Reino Unido que se pronuncie lo antes posible sobre sus intenciones de abandono de la Unión.
29 de Marzo de 2017	Reino Unido activa el artículo 50.	Tras la aprobación del parlamento británico, Theresa May, notifica al Consejo Europeo de forma oficial su intención de abandonar la Unión.
De 19 de Junio de 2017 a 15 de Diciembre de 2017	Comienza la primera fase de las negociaciones.	La primera fase de las negociaciones se compone de seis rondas que van a tratar fundamentalmente sobre los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera y la cuestión de Irlanda del Norte.
19 de Junio de 2017	Primera ronda de negociaciones.	Trata sobre la estructura de las negociaciones además de sobre las 3 cuestiones principales: derechos de los ciudadanos, liquidación financiera y frontera de Irlanda del Norte.
20 de Julio de 2017	Segunda ronda de negociaciones.	Michel Barnier y Davis Davis presentan las posiciones respectivas de sus representados acerca de la cuestión relativa a los derechos de los ciudadanos.

28 de Agosto de 2017	Tercera ronda de negociaciones.	<p>Se tratan los 3 puntos fundamentales enunciados anteriormente. En lo relativo a los derechos de los ciudadanos se siguen contrastando las posiciones de ambas partes, en especial cuestiones no tratadas en las rondas anteriores.</p> <p>En lo relativo a la liquidación financiera se compara desde una perspectiva jurídica las obligaciones de Reino Unido con la Unión.</p> <p>Finalmente, también se aborda la cuestión irlandesa y otras cuestiones ligadas a la separación como es la cooperación judicial civil y penal o el Euratom.</p>
25 de Septiembre de 2017	Cuarta ronda de negociaciones.	Se alcanzan acuerdos en relación a los derechos de los ciudadanos, en concreto para dar efecto directo al acuerdo de retirada. Además, en el ámbito de la liquidación financiera siguen las negociaciones. En lo relativo a la cuestión Irlandesa, se llega a un punto en común relativo a la excepcionalidad de la cuestión.
12 de octubre de 2017	Quinta ronda de negociaciones.	No se realizan progresos importantes. Se siguen tratando las materias mencionadas anteriormente.
10 de Noviembre de 2017	Sexta ronda de negociaciones.	Se constata la necesidad de avanzar en las cuestiones mencionadas anteriormente.
15 de Diciembre de 2017	Consejo Europeo para constatar los avances.	Se constata que se han dado los avances suficientes para pasar a una segunda fase de las negociaciones.
29 de Enero de 2017	Consejo de Asuntos Generales.	Se aprueban directrices para la negociación de un periodo transitorio, en las que se da a la Comisión un mandato para que ejerza como negociadora en dicho periodo.
9 de Febrero de 2018	Segunda fase de las negociaciones.	Comienza la segunda fase de negociaciones en la que se va a tratar fundamentalmente del periodo transitorio, la situación de Irlanda y la gobernanza del acuerdo de Retirada.
9 de febrero de 2018	Séptima ronda de negociaciones.	Se acuerdan los puntos de negociación.

28 de febrero de 2018	Proyecto de Acuerdo de Retirada.	Publicación del proyecto de acuerdo de retirada que traduce jurídicamente los acuerdos logrados en la primera fase de negociaciones. Además, se añaden cuestiones pendientes que no se abordaron en la primera fase. Por último, se establece un texto sobre el periodo transitorio.
7 de Marzo de 2018	Presentación por parte de Donald Tusk de un proyecto de orientaciones.	El presidente del Consejo Europeo presenta un proyecto de orientaciones para el marco de las futuras relaciones entre la UE y Reino Unido, una vez finalizado el Brexit.
19 de Marzo de 2018	Acuerdo parcial sobre el texto del acuerdo de retirada.	Se presenta un proyecto de acuerdo de retirada en el que se plasman los progresos logrados en las negociaciones. En concreto, las partes en las que hay acuerdo son las relativas a los derechos de los ciudadanos, liquidación financiera, periodo transitorio y cuestiones relativas a la separación.
23 de marzo de 2018	Orientaciones del Consejo Europeo sobre el marco de las futuras relaciones entre Reino Unido y la UE.	El Consejo ofrece una serie de orientaciones con el fin de lograr una futura relación estrecha con Reino Unido, aunque la posición de este lo dificulte.
19 de junio de 2018	Declaración conjunta sobre los avances registrados.	Se publica una declaración conjuntamente por parte de Reino Unido y la UE, en la que se establecen los avances en relación al Proyecto de Acuerdo de Retirada.

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS

- BAR CENDÓN, A., *Legal challenges of the XXI century*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017. (pp. 79-128).
- CARMONA, J./CÎLIG, C./SGUEO, G., *La retirada del Reino Unido de la Unión: aspectos jurídicos y procedimentales*. Bruselas: Servicio de Estudios para los diputados, 2017.
- CLOSA MONTERO, C., *Comentarios a la constitución Europea Libro I*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004. (pp. 210 - 217)
- CONSTANTINESCO, V., *Participación y exclusión política: causas, mecanismos y consecuencias*. Tirant lo Blanch, 2018, págs. 483-496.
- D'ALFONDO, A., / POPTCHEVA, E.M., / MCELLOWNEY, J., / TILINDYTE, L., *The Brexit negotiations: issues for the first phase*. Bruselas: Members' Research Service, 2017.
- MEHDI, R., *Traité établissant une Constitution pour Europe Tomo I*. Bruselas: Bruylant, 2007, págs 734- 750.
- TORREBLANCA, J.I., *Impacto de la crisis en el proyecto europeo*. Zaragoza: Mira editores, 2015, págs 117-135.
- URREA CORRES, M., “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en AA. VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*. Madrid: Colección escuela diplomática, 2005, págs. 289-304.
- VAN NUFFEL, P., *Genèse et destinée de la constitution européenne*. Bruselas: Bruylant 2007, págs 280-285.

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS PUBLICADOS EN REVISTA O EN OBRAS COLECTIVAS

- ATHANASSIOU, H.: “Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU”. *Some Reflections, in European Central Bank Legal Working Paper Series*. Frankfurt, 2009.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>
- BREWER-CARÍAS, A.: “El caso Brexit ante los jueces constitucionales del Reino Unido: Comentarios a la sentencia de la alta corte de justicia de 3 de noviembre de 2016, confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de enero de 2017”. *Revista de administración Pública*, núm. 202, 2017, págs. 133-156.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/57803/35357>

- CASTELLÁ ANDREU, M.J.: “El referéndum sobre el Brexit: Una historia inacabada”. *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 97, 2016, págs. 297-334.

<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/17626>
- CLAUDE PIRS, J.: “Question d’Europe 461: Brexit: La période de transition”. *Fondation Robert Schuman*, 2018.

<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-461-fr.pdf>
- DE MIGUEL BÁRCENA, J.: “La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm.165, 2014, págs. 211-245.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4860329>
- DUFF, A.: “After Brexit: A new association agreement between Britain and Europe”. *Policy Network*. London, 2016.

http://www.astrid-online.it/static/upload/afte/after_brexit_andrew_duff.pdf
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “Brexit: algunas reflexiones desde el Derecho internacional”. *Revista española de derecho internacional*, núm. 2, 2016, págs. 19-22.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5644668>
- GARCÍA URETA, A.: “El parlamento británico y las prerrogativas del Gobierno ante el Brexit”. *Revista española de Derecho Administrativo*, núm 184, 2017, págs. 1-18.
- GATTI, M.: “Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause”, *European papers: a journal on law and integration*, núm. 1, 2017, págs. 159-181.

<http://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/art-50-teu-a-well-designed-secession-clause>
- KÜHN WERNER, M.: “Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, núm. 8, 2016, págs. 64-93.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5335861>
- MANGAS MARTÍN, A.:
 - “La retirada de reino Unido de la Unión Europea”, *Foro Nueva época*. núm. 1, 2016, págs. 29-63.

<https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/02/La-retirada-del-Reino-Unido-de-la-Unión-Europea-Foro-Nueva-Época.pdf>

- “Los dilemas del Reino Unido y de la UE”: ¿Salir o cambiar la Unión?”. *Real Instituto Elcano*. Madrid, 2016.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt3-2016-mangasmartin-dilemas-reino-unido-ue-salir-cambiar-union
 - “España y el riesgo del Brexit”. *Circulo cívico de opinión*. Madrid, 2016.

<http://eprints.ucm.es/38111/1/2016%20Consec%20Referendum%20R%20Unido%20CCO%20A%20Mangas.pdf>
 - “Posbrexit: una Europa confusa entre el desánimo y la incertidumbre”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. núm. 54, 2016, págs. 427-437.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5633627>
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*. núm. 43, 2016, págs. 7-23.

<http://www.uria.com/documentos/publicaciones/5090/documento/t01.pdf?id=6751>
- MENON, A.: “Le Royaume- Uni et l’Union européenne: rester ou sortir?”. *Fondation Robert Schuman*, 2015, núm. 354, págs. 1-5.

<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-354-fr.pdf>
- PHINNEMORE, D / HAYWARD, K.: “UK Withdrawal (‘Brexit’) and the Good Friday Agreement”. *European Parliament*, 2017.

<https://www.qub.ac.uk/brexit/Brexitfilestore/Filetoupload,783331,en.pdf>
- RATIO, J. RAULUS, H.: “The UK EU referendum and the move towards Brexit”. *Maastricht Journal of European and comparative law*. núm. 1, 2017, págs. 25-42.

<http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X17699336>
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R.: “La salida de un Estado Miembro en el proceso de integración. El Reino Unido y la Unión Europea”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, núm. 8, 2016, págs. 41-63.

<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/204/304>
- TENORIO MARCIÁ, J.C.: “Acuerdo Reino Unido - Unión Europea: El último intento por evitar el Brexit”. *Revista de estudios europeos*, núm. 71, 2018, págs. 439-454.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6347894>

- WHITE, H.: “The high Court’s ruling the Government’s plan to trigger Article 50”. *Institute for government*. London, 2016.

https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/High%20Court%20ruling%20Briefing%20note_v1.pdf

DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.: “Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union”, Brussels Council of the European Union, 22 May 2017.

<http://www.consilium.europa.eu/media/21766/directives-for-the-negotiation-xt21016-ad01re02en17.pdf>

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.: “Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union”, Brussels, 2018.

<https://www.consilium.europa.eu/media/32504/xt21004-ad01re02en18.pdf>

- EUROPEAN COMMISSION.: “European Commission Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, Brussels, 2018.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf

- EUROPEAN COMMISSION.: “Guiding principles transmitted to EU27 for the Dialogue on Ireland/Northern Ireland”. Brussels, 2017.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/guiding-principles-dialogue-ei-ni_en.pdf

- EUROPEAN COUNCIL.: “United Kingdom notification under Article 50 TEU”. Brussels, 2017.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

- EUROPEAN COUNCIL.: “Authorising the Commission to open negotiations on an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017PC0218>